

CSINK LÓRÁNT

Merre tovább, magyar parlamentarizmus?

A jogi gondolkodás hagyományosan a fogalomképzésen alapul. A jogász arra tesz kísérletet, hogy definiáljon jelenségeket, a definíció segítségével struktúrákat képezzen, majd határozza meg ennek a struktúrának az ismérveit. A gyakorlatban ugyanakkor azt látjuk, hogy a fogalmak nem mindig állandók. A társadalmi változásoknak megfelelően az intézmények is folyamatosan alakulnak. Erre tekintettel rendszeresen felül kell vizsgálni, hogy a korábban képzett fogalmainkra alkotott definíció még mindig alkalmazható-e, illetve az intézmény még mindig ugyanúgy működik-e, ahogy azt a tankönyvi definíció tartalmazza.

A parlamentarizmus az alkotmányjog, az államszervezet egyik alapfogalma. Olyan kormányformát jelöl, amelyben a kormány politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, a kormány politikai okból leváltható. Jelen írás hipotézise, hogy a 21. századra a kormány és a parlament viszonya átalakult. Ennek alátámasztására a tanulmány első része általánosságban vizsgálja a parlamentarizmus alakulását, ennek keretében két tézist fogalmaz meg: egyfelől jelenleg nem a parlamentnek van kormánya, hanem a kormánynak parlamentje, másfelől a jogállamiság fogalmának alakulása folytán egyre több politikai döntés válik jogi (jogilag kötött) döntéssé. A tanulmány második része kifejezetten a magyar kormányzati rendszer alakulását veszi górcső alá, e tekintetben elemzi, hogy a kétharmados parlamenti többség hogyan hat a parlamentarizmusra.

A tanulmány nem kívánja értékelni, hogy e folyamatok helyesek-e, kívánatosak-e vagy épp ellenkezőleg, egy válságnak a tünetei. Ez a folyamat sem nem fejlődés, sem nem visszafejlődés, hanem pusztán a parlamentarizmus dinamikája.

Bevezetés

Előfordulhat-e egy jó házasságban, hogy a házaspár között nézeteltérés van, sőt talán vitatkoznak is? Különösebb szociológiai ismeretek nélkül is meg lehet válaszolni: természetesen. Az élet kisebb vagy nagyobb kérdéseiben az emberek véleménye különböző, így minden társas érintkezésben óhatatlanul előfordulnak konfliktusok. A jó házasság nem konfliktusmentes, hanem olyan, amiben a felek rendezik a konfliktust. De vajon ugyanolyan természetes-e, ha a konfliktusait mások előtt beszélik meg? Aligha, ilyen esetben a jelenlévők könnyen azt gondolhatják, hogy a családi szennyes kitergetése azt jelzi, hogy a házasság válságban van.

Ha természetesnek tartjuk, hogy vannak konfliktusok, akkor miért rökönnyödünk meg azon, ha ezt a házaspár mások előtt tisztázzák? A válasz a bizalom.

A házastársak között fennálló bizalomból az következik, hogy mondanivalójuk csak a másakra tartozik, és ha külső szemlélő ebbe betekintést kap, azt gondolhatja, hogy a felek közötti bizalom sérült. A bizalomból következik, hogy a konfliktusokat „házon belül” kezelik.

A parlamentarizmus központi gondolata a parlament és a kormány közti bizalom. A házassági vitához hasonlóan a parlament és kormány közti nyilvános vita is a kívülállók (jelen esetben a társadalom) számára azt sejteti, hogy a kormányzás válságban van. A parlamentarizmus logikájához tehát hozzátartozik, hogy a kormány és a parlament közti nyilvános vita a válságnak a jele.

A parlamentarizmus alakulása

A kormány és a parlament viszonya

A parlamentarizmus kialakulása a 18. századig nyúlik vissza, amikor is megerősödött az a társadalmi-politikai igény, hogy az általánosan kötelező normák megalkotása a parlament kezében van (azaz: az uralkodó befolyása a törvényhozásra egyre csekélyebb), a törvényhozó hatalmon belül a népképviselési elvű alsóház szerepe növekszik, és a rendi (születési előjogokon alapuló) felsőház érdemi szerepe csökken és hogy a választójog egyre inkább általános. Ezek a jelenségek (általános választójog, alsóház-dominanciájú parlament, parlament-dominanciájú törvényhozás) önmagukban nem jelentenek parlamentarizmust, de egy jól kivehető trendet határoztak meg. Ez a trend pedig azt célozta, hogy ne az (abszolút) monarchia, hanem a parlament hozza meg a törvényeket. Egy olyan kormányzási módszer víziója merült fel, amelyben az uralkodótól függetlenül hozza a törvényeket a népképviselési parlament, és azokat az uralkodó által irányított végrehajtó hatalom alkalmazza az egyedi esetekre.¹

Ebben a kormányzati modellben átalakul a parlament és a végrehajtó hatalom viszonya. Locke meghatározása szerint „a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösségnek és tagjainak megvédésére. De mivel rövid idő alatt megalkothatók azok a törvények, amelyeket állandóan kell alkalmazni, és amelynek állandóan érvényben kell maradniuk, nincs szükség arra, hogy a törvényhozó szerv állandóan működésben legyen, nem lévén állandó tennivalója. [...] De mivel a törvényeknek, amelyeket egyszer, mégpedig rövid idő alatt megalkottak, állandó és maradandó érvényük van, állandóan alkalmazni kell és állandóan figyelembe kell venni őket; ennél fogva kell, hogy legyen egy állandóan működő hatalom, amely gondoskodik a megalkotott és továbbra is érvényben lévő törvények végrehajtásáról”.² A parlamentarizmus tehát a 19. század elején az abszolút monarchia ellenpontja

¹ CSINK Lóránt: Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle* 2016/1. 149–150. http://jesz.ajk.elte.hu/2016_1.pdf

² JOHN LOCKE: *Két értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat, Budapest, 1986, 142–143.

volt, azaz egy olyan államszervezeti berendezkedés, ahol a törvényhozás a parlament kezében van. Ez a jelenség napjainkra minden kormányforma esetében bekövetkezett. A parlamentarizmus–abszolút monarchia ellentétpárnak a jelenlegi viszonyok között már nincs relevanciája; nem létezik olyan civilizált kormányzati rendszer, amely elvitatná a parlamenttől a törvények megalkotásának a jogát.

A parlamentarizmust jelenleg a prezidencializmussal van értelme szembeállítani, és azt vizsgálni, hogy milyen viszony van a törvényhozó és végrehajtó hatalmak között. Ennek megfelelően átalakult a parlamentarizmus jelentése is: olyan kormányformát jelöl, amelyben a törvényhozó hatalom politikai felelősségre vonhatja a kormányt. A parlamentarizmus eme formája a 20. század terméke.³ A német parlamentarizmus a Bonni Alaptörvényhez kötődik: a második világháború szomorú tapasztalataiból kiindulva az alkotmányozó biztosítani kívánta, hogy a parlament minden körülmények között ellenőrizhesse a végrehajtó hatalmat. Innen származik a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, amelynek következtében a parlament leválthatja a kormányt.

A bizalmi elvből az következik, hogy csak akkor alakítható kormány, ha a kormány parlamenti többséggel rendelkezik, és csak addig maradhat hivatalban, amíg ez a többség fennáll (többség hiányában a parlament elvileg el tudja mozdítani a kormányt). A kisebbségi kormányzás idegen a parlamentarizmus logikájától.

Ha a kormányt és a parlamentet ugyanaz a politikai erő irányítja, akkor a törvényalkotás motorjává a kormány válik. A kormány irányítani tudja a parlamentet: leegyszerűsítve az a javaslat válik törvénné, amelyet a kormány akar. Ritkán fordul elő a parlamenti képviselők „lázasága”, hogy a kormánnyal szembe fordulnak, a már említett bizalmi elv miatt. Az ezzel ellentétes események (mint jelenleg az Egyesült Királyság parlamentjének és kormányának a viszonya a Brexit folyamatában) inkább tekinthetők szabályt erősítő kivételnek, mint tipikus jelenségnek, és ezek az esetek is a kormányzás válságát jelzik.

Amíg tehát a 19. században a parlamentarizmus a parlament lázadását jelentette a végrehajtó hatalommal szemben (ne a király hozza a törvényeket), ez a 21. században visszatért az eredeti állapotba: gyakorlatilag a végrehajtó hatalom (a kormány) dönt a törvényekről. Fordított parlamentarizmus alakul ki tehát, melyben a kormány irányítja a parlament törvényhozó munkáját.

A végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom funkcionális elválasztása a hatalommegosztás egyik biztosítéka. Az önmagában nem hatalommegosztási kérdés, hogy a kormány „hozza helyzetbe” a parlamentet és nyújtja be a törvényjavaslatokat. Viszont a parlamentnek mind a törvényhozásban, mind a kormány ellenőrzésében tényleges szerepet kell betöltenie. A demokratikus vita fóruma a parlament kell maradjon. A tartalmi probléma abból áll, hogy a kormány és a

³ Jelentős különbségek fedezhetőek fel a német és az angol típusú parlamentarizmus között, a kettő összemosása itt csak azért lehetséges, mert a parlamentarizmus kizárólag a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyával összefüggésben kerül elemzésre.

(kormánypárti) parlamenti többség nyilvánosságra kerülő vitája épp olyan visszatekintő, mint a bevezető példában szereplő házaspár mások előtti vitája. A közvélemény „többet lát bele”, nem pusztán egy tartalmi kérdésben való egyet nem értésre gondol, hanem a bizalom megrendülését vélelmezi. Épp ezért a parlamenti többség visszafogottságot mutat a kormány bírálataánál, ami pedig a kormány további térnyerését vetíti elő.

A politikai döntések jogiasodása

A klasszikus megközelítés szerint a jogi és politikai döntéseket aszerint lehet elhatárolni, hogy a döntés alapja egy jogi norma vagy egy értékválasztás. A jogi döntések minden esetben egy jogi normán alapulnak: azért az adott tartalommal hozzák meg a döntést, mert egy jogi normából az következik. Ezzel szemben egy politikai döntést azért hoznak meg, mert a döntéshozók – saját értékválasztásuk alapján – így kívánják alakítani a társadalmat. Egy egyszerű gyakorlati példával: a személyi jövedelemadó csökkentése politikai döntés, amit a gazdasági-társadalmi előnyök mérlegelésével hoznak meg a döntéshozók. Ezzel szemben a személyi jövedelemadó beszedése jogi döntés; nem azért az adott összegben kell a jövedelemadót megfizetni, mert így célszerű vagy igazságos, hanem mert ez következik a személyi jövedelemadó-törvényből.

A gyakorlatban a politikai és jogi döntések nem választhatók el élesen. Ennek magyarázata, hogy politikai döntéseknek is van jogi mércéje. Nem csupán arról van szó, hogy a politikai döntések meghozatalának van egy jogilag szabályozott rendje (tipikusan ilyen a házszabály, ami egy törvényhozás menetét rendezve mederbe tereli a politikai döntés kialakításának a módját), sokkal inkább arról, hogy a politikai döntések tartalmának is alapjogi, jogelvi korlátai vannak.

Egy abszurd példával: tegyük fel, hogy a kormány úgy dönt, hogy a nyugat-magyarországi közlekedés fejlesztése érdekében autópályát építenek Budapest és a nyugati határ között. Ha történetesen a keleti határvégekre nem vezet autópálya, akkor érintettek arra hivatkozhatnak, hogy a kormány diszkriminálja őket: egyenlőtlen gazdasági és társadalmi feltételeket teremt. Ebben a példában ugyan aligha lehetne alappal megállapítani a hátrányos megkülönböztetést, de jól mutatja, hogy még egy teljesen tipikusan politikai döntésnek is van alapjogi viszonyítási pontja.

A gyakorlatban azt láthatjuk, hogy a politikai döntéseket egyre inkább áthatják az alapjogok, valamint a demokrácia és a jogállam elve. Különösen, hogy a 20. század második felétől a jogállamiság elve normatívvá vált, azaz törvények, politikai döntések mércéje lett.⁴ Azaz ha egy politikai döntés nem felel meg a jogállamiság elvének, akkor az alkotmányellenes, így nem hozható meg. Ezáltal viszont

⁴ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány?* Századvég, Budapest, 2015. 16.

a politikai döntések jogi döntéssé válnak: azért kell egy adott tartalmú döntést meghozni, mert az felel meg a jogállamiság elvének (mint jogi autoritásnak).

Jó példa erre a brit parlament felfüggesztésének kérdése a Brexit-ügy kapcsán: az a politikai döntés, hogy mikor (ne) ülésezzen a parlament, bírói vizsgálat tárgyává vált, és a bíróság természetesen jogi normák segítségével döntötte el, hogy a felfüggesztésről való döntés (pontosabban: a felfüggesztés kezdeményezése) jogszerű-e.⁵

Az amerikai bírói gyakorlat ismeri a politikai kérdés (political question) doktrínáját, amelynek értelmében a bíróság nem dönt a politikai hatalmi ágak belső ügyeiben, illetve egymással való viszonyaiban.⁶ Az Európában általános felfogás szerint azonban a döntéseknek minden esetben van jogi mércéje; a jog keretet ad a politikai döntéseknek.

Mindebből az következik, hogy politikai és jogi döntések között nincs éles határvonal. A kettő nem két külön értéktartomány, hanem a politikai döntéseket a jogi keretek között lehet meghozni. Az pedig tendencia, hogy a keretek egyre szűkebbek: egyre több területet határoznak meg általános jogi normák, amelyeken belül a politikai (értékválasztáson alapuló) döntés meghozatalának a variációs lehetősége csökken. Mindez kihat a parlamentarizmusra: a parlament döntési szabadságát korlátozza a jog, illetve a jogot alkalmazó bíraskodó hatalom.

Hangsúlyozom, hogy ezzel a jelenséget nem kívánom értékelni (sőt hatékony bírói kontroll nélkül nincs szabadság és jogállam), csak felhívom a figyelmet a parlament döntései feletti bírói kontrollra.

Általánosságban tehát megfigyelhető a parlamentarizmus olyan átalakulása, amelyben a parlamenti döntések tartalmát egyre inkább meghatározza a kormány, a kialakult döntés felett pedig egyre erősebb kontrollt gyakorolhat valamilyen bírói fórum.

Parlamentarizmus sajátos jegyei Magyarországon

Az Alaptörvény a kormányzati struktúrát gyakorlatilag érintetlenül hagyta; Magyarországon továbbra is az a parlamentáris, kancellár-típusú kormányzás van érvényben, amiről az első szabad választásokat követően a kormány és az ellenzék megállapodott.

A jogi szabályozás fő vonalainak változatlansága ellenére az figyelhető meg, hogy az Alaptörvény hatálya alatt a gyakorlatban mégsem ugyanolyan a kormányzati szervek viszonya: változás látható törvényhozó és az alkotmányozó hatalmak funkciómegosztásában, a kormány irányításában, valamint a kormányzati szervek és a köztársasági elnök viszonyában.

⁵ R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) [2019] UKSC 41. <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf>

⁶ Részletesen lásd Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia*. Gondolat, Budapest, 2016. 175–184.

Az Alaptörvény hatálya alatt a kormánypártoknak – egy rövid időszakot leszámítva – az alkotmánymódosításhoz elegendő többsége volt; amíg tehát az alkotmányi szabályokat korábban csak konszenzusos jelleggel lehetett módosítani, addig erre 2010 óta a kormánytöbbség is elegendő.⁷ A különbséget tehát nem a módosítások száma jelenti (az Alaptörvényt hét év alatt hétszer módosították, az Alkotmányt 1991 és 2010 között huszonnégyszer, az arányokban tehát nincs nagy eltérés) hanem a módosítások jellege.

A törvényhozás és az alkotmányozás között nemcsak technikai különbség van, hanem az is, hogy a kettőnek más a funkciója a jogrendszerben. A törvény a kormányzás klasszikus eszköze: a kormány és a parlament elsődlegesen ezzel az eszközzel kívánja a politikáját (az értékválasztáson alapuló döntését) megvalósítani. Egy alkotmány feladata pedig a társadalmi, politikai keretek meghatározása olyan kereteké, amelyek többféle, akár eltérő ideológiájú tartalommal is kitölthetők. Elviekben tehát az alkotmány nem a kormányzás eszköze. Ha viszont a kormánypártok ugyanúgy rendelkeznek a törvény megalkotásához és az alkotmány módosításához szükséges mandátummal, akkor a kettő közti minőségi különbség elmosódik, és kormányzati intézkedések jelenhetnek meg alkotmányi szinten.

A parlamentarizmussal összefüggő másik jelenség Magyarországon a végrehajtó hatalom vertikális központosítása és egyszemélyi vezetésűvé válása. A centralizáció abban nyilvánul meg, hogy az Alaptörvény és az önkormányzati törvény megjelenése óta az államigazgatási jogkörök döntő része átkerült a Kormánynak alárendelt hivatalokhoz, így az önkormányzatiság egyre inkább a helyi viszonyokra korlátozódik. Országos szinten, horizontálisan viszont a központosítás nem valósul meg, mivel a kormánnyal szemben megmaradtak, sőt számban gyarapodtak a kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakorló szervek, mind alkotmányi (önálló szabályozó szervek, Magyar Nemzeti Bank), mind törvényi szinten (pl. Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság).

A parlamentarizmus szempontjából érdekesebb jelenség, hogy a kormány egyszemélyi vezetésűvé vált. Az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdése értelmében „a miniszterelnök meghatározza a Kormány általános politikáját”. Ez a német kancellárelvből származó doktrína (Richtlinienkompetenz, a Grundgesetz 65. cikke) Magyarországon sem új, a 2006. évi LVII. törvény 14. § (1) bekezdése ugyanilyen rendelkezést tartalmazott. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a miniszterelnök ugyan irányíthatja a miniszterek munkáját, de normatív utasítást nem adhat ki nekik.⁸ Magyarországon mind a jogi környezet, mind a po-

⁷ Sólyom László szerint a minősített többség azt a célt szolgálja, hogy a társadalmi berendezkedés alapjait a demokratikus működés által megkívánt nagyobb mértékű egyetértés, vagyis erősebb legitimitáció biztosítsa. Sólyom László: A kétharmad nem tört szám. *Heti Válasz*, 2011.04.27.

⁸ 122/2009. (XII. 17.) AB határozat.

litikai valóság azt mutatja, hogy az általános politika meghatározó döntéseit a kormányfő hozza meg, így összességében a végrehajtó hatalom és a miniszterelnök pozíciója megerősödött.⁹ Ebből egyes szerzők arra következtetnek, hogy de facto prezidenciális rendszerre alakult Magyarország, mivel a végrehajtó hatalmi döntések egy személy kezében vannak, nem testületében.¹⁰ Még ha a prezidencializmus egyéb attribútumai nincsenek is jelen Magyarországon, a centralizáció kétségtelen.

Végezetül a politikai rendszer alakulását meghatározza a kormány és a köztársasági elnök viszonya is. Magyarország azon kevés európai ország közé tartozik, ahol egykamarás parlament végső soron egyszerű többséggel választhat köztársasági elnököt, így a megválasztott államfő ideológiája egyezik a kormányéval.¹¹ A parlamenti és az elnöki ciklus eltérése miatt viszont előfordulhatnak olyan időszakok, amikor politikai társbérlet (cohabitation) jön létre, és az elnök politikai ellensúlyként kíván fellépni. Az újkori alkotmánytörténetben az figyelhető meg, hogy a köztársasági elnöki tisztség „érdekes időszakai” mindig azok, amikor a kormánytöbbség és az elnök ideológiája különböző. Tekintettel arra, hogy 2010 óta nem volt politikai váltás, eddig háromszor választották meg a kormánypárti képviselők jelöltjét köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az alkotmányos kontroll lehetőségével élni is szokott (több alkalommal küldött vissza törvényt a parlamentnek, ill. fordult Alkotmánybírósághoz), politikai ellensúlyként viszont nem lép fel.

Zárszó

Jelen írás azt a célt tűzte ki maga elé, hogy a „parlamentarizmus válsága” témakörhöz hozzászólva logikai eszmefuttatást tegyen, hogy a parlamentarizmus honnan indult ki, mit jelentett különböző korokban és milyen eredményre vezetett napjainkban. Az általános trend mellett pedig figyelembe kell venni Magyarország sajátos körülményeit.

Az államszervezet folyamatosan változik. Az egyes szervek mindennapi működése önmagában is változást hoz, amit politikai események időnként felgyorsítanak. Mindez az államszervezet teljesen természetes velejárója, amit nem kell válságnak vagy problémának tartani. Nem meglepő, hogy az elmúlt időszakban

⁹ Péter SMUK: The Parliament. In: Varga–Patyi–Schanda (eds.): *The Basic Law of Hungary*. Clarus, Dublin, 2015. 136.

¹⁰ Fanni MANDÁK: Signs of Presidentialisation in Hungarian Government Reforms – Changes after the New Fundamental Law. In: Sente–Mandák–Fejes (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development*. L'Harmattan, Paris, 2015. 148.

¹¹ Kivételnek tekinthető az első köztársasági elnök, Göncz Árpád 1990-es megválasztása, ami egy politikai alku eredménye volt, valamint 2005-ben Sólyom László megválasztása, aki gyakorlatilag az akkor ellenzékben lévő Fidesz és a kisebbik kormánypárt, a liberális SZDSZ kooperációjával lett köztársasági elnök.

az államszervezet működési elve, a parlamentarizmus is átalakult. Nem az a helyes kérdés, hogy van-e még parlamentarizmus, hanem hogy mi jelenleg a parlamentarizmus tartalma a világban és azon belül Magyarországon.

CSINK LÓRÁNT
egyetemi docens
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék
csink.lorant@jak.ppke.hu